Л.В. Сморгунов (Санкт-Петербург)

**ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО ДЛЯ ИНКЛЮЗИВНОГО РАЗВИТИЯ: ОПЫТ СТРАН БРИКС[[1]](#footnote-1)**

Реформы под лозунгом открытого электронного правительства начались в конце прошлого десятилетия. Под лозунгами прозрачности, участия и сотрудничества, это движение заняло многие страны, что отражается в формировании в 2011 г. специального международного движения «Партнерство открытого правительства» (Бразилия и Южная Африка были в числе восьми стран-организаторов этого движения). В целом, движение относится активно к некоторым изменениям в идеологии административной реформы, особый акцент делая на открытости, транспарентности и использованию данных для участия в публичной политике. Появление сетевых социальных структур преобразовали задачу государственного управления. В связи с этим, термин «новое управление» было принято в качестве основы для описания нового способа управления в сетевом обществе. Публичное управление как функция социальной координации, которая призвана осуществляться не только профессиональными менеджерами, но и гражданским обществом, сделало необходимым влияние многих новых участников. По связям с общественностью, государственные органы и организации стали прозрачными и открытыми для общественного обсуждения, и последнее становится важным ресурсом для разработки политики. Управление государственными делами было оценено не только с точки зрения прагматических критериев эффективности, но также стало включать в себя политические и моральные критерии; кодекс этики становится важной частью оценки деятельности по управлению. Именно поэтому планирование и оценку открытого правительства рассматривается в рамках «публичных ценностей».

Страны БРИКС в последние три десятилетия в ходе административных реформ заложили основы новой системы публичного управления, которая в целом продемонстрировала свою эффективность высокими темпами экономического роста и более-менее удачными социальными достижениями.

Следует заметить, что результативность реформ по странам была различной, как и их социальные и экономические эффекты. Однако в целом управляемость была обеспечена применительно к решению контекстных задач соответствующего периода. В последние годы страны БРИКС столкнулись с современными вызовами и рисками, которые заставили или предпринимать новые меры в отношении системы публичного управления или ставить эти вопросы в актуальную политическую повестку дня.

Новые вызовы системам публичного управления определяются внешними и внутренними факторами и условиями. Управляемость государством сегодня требует чуткого отношения к рискам и условиям нестабильности и неопределенности, порождаемым новой экономической, социальной и политической реальностью. Современная система публичного управления должна не только отвечать на новые вызовы, но и способствовать инновационной деятельности, стимулировать ее, порождать инновации, которые становятся потребностью устойчивого и конкурентного развития. Хотя существует убеждение, что качественное управление не прямо связано с экономическим ростом и скорее является некоторым контекстуальным условием, а не причиной развития, однако постепенно приходит осознание того, что эффективное и инновационное публичное управление само является важным институциональным фактором справедливого развития. Относительно связи политического режима и экономического роста существуют различные концептуальные подходы (от оптимистических до скептических); все же вопрос о характере развития заставляет более пристально посмотреть на роль не только политического режима, но и публичного управления. Будет ли сопровождаться экономический рост положительными эффектами, принципиально не зависит от политического режима (современные режимы демократии и авторитаризма с одинаковым успехом могут способствовать экономическому росту), но будет ли экономический рост базироваться на социальных факторах (справедливость, уменьшение бедности, занятость, образование и т.д.) – это в значительной мере зависит от политической экономии развития, определяющей демократическую публичную политику и управление в качестве системного элемента справедливого развития. Современные «инклюзивные развитые конкурентные государства» (а также новые конкурентные государства, такие как Индия и Китай) проводят смешанную стратегию относительно экономического роста и его механизмов: с одной стороны, отмечается стратегия развития капитала и контроля над рынком, с другой стороны, социальное инвестирование через публичную политику и программы становится фактором роста и развития. В этом отношении экономическое развитие не может измеряться без благосостояния и без государственного производства услуг.

Ясно, что современное публичное управление не может просто создавать внешние условия для экономического развития (типа, безопасности) или осуществлять в тех или иных пределах регулирование экономики; оно сталкивается с необходимостью стимулировать это развитие и инновации, формируя соответствующие институты и практики. В этом отношении современные трансформации государственного управления в странах БРИКС нацелены не только на создание инвестиционных режимов, но и формирование комплексной политики справедливого экономического развития, которая бы увязывала структурно, институционально, функционально справедливость и эффективность. Практика, например, проведения недели инноваций для публичного сектора в Бразилии стимулирует формирование инновационной культуры публичного сотрудничества. Императивом административных реформ последнего десятилетия является ответ на вызов расширения состава участников принятия политических и административных решений за счет включения в этот процесс граждан и их ассоциаций. Доверие, открытость, сотрудничество становятся условиями и правилами построения современного публичного управления.

Все государства БРИКС отвечают на это формированием условий, которые бы включали в себя как новые политические дискуссионные и экспертные площадки, типа советов, общественных палат, форумов и т.д., так и формированием систем «открытого правительства» или «отрытых данных», расширяющего возможности государственно-общественного сотрудничества. Хотя в Индии, например, проблема формирования системы «открытого правительства» как института публичного управления является дискуссионной, однако создание платформы «открытые правительственные данные» и принятие ряда законов об информационных правах создает условия для более тесной кооперации граждан и государства, порождая конечно, свои противоречия и несогласованности. В 2005 г. Индийский Конгресс принял новый закон о праве на информацию. Этот закон снял ряд ограничений, налагаемых на право на информацию, которые Верховный суд Индии посчитал препятствующим конституционному праву граждан на свободу слова. Принятый закон позволял индийским гражданам после номинальной оплаты и по определенной процедуре получать информацию от управленческих структур различного уровня власти. Закон повышал уровень транспарентности органов власти и управления и обеспечивал граждан инструментами защиты своих прав и борьбы против коррупции. Исследователи подчеркивают, что, конечно, реализация этого закона особенно в сельской местности подвержена всяческим препятствиям и ограничениям, однако его прогрессивная роль в обществе никем не отрицается. В Китае современные административные трансформации осуществляются на основе идеи «продвижения плюрального управления» в противоположность таким принципам управления, как социальный контроль и унитарность. В большей мере это касается допущения социальных услуг со стороны гражданских ассоциаций, чем прямое участие в публичном управлении, однако расширение функциональных границ НКО, признанных правом, признается условием развития «плюрального управления». В 2009 г. здесь были приняты правила, регулирующие доступ к информации. Хотя 80% информации все еще находится в руках государства, и последнее осуществляет строгий контроль над электронными сетями, однако набирает популярность идея открытых данных и здесь. В России с 2011 года развивается не только идея «открытого правительства», но и созданы значительные ресурсы для его функционирования. В 2012 г. была запущена в интернет демонстрационная версия «Большого правительства». В настоящее время открытое правительство в России выполняет не только информационную функцию, но и решает задачи вовлечение граждан в дискуссию по публичным вопросам, развивает инициативу постановки на повестку дня актуальных проблем социального и экономического развития, осуществляет оказание услуг населению вместе со специальной единой платформой оказания публичных услуг населению. Здесь есть ряд проблем и противоречий: не однородна сама структура «открытого правительства», оно используется часто для мобилизации, а не стимулирования, не сформирована культура сотрудничества и есть значительная доля недоверия к нему, как со стороны граждан, так и чиновников и политиков. Однако положительные эффекты также налицо при решении ряда социальных и экономических проблем на региональном и местном уровнях. В 2003 г. в Бразилии был учрежден институт Генерального контролера федерации в ранге министра, под руководством которого в 2004 г. был открыт Портал транспарентности, позволявший гражданам страны получать информацию о расходовании бюджетных средств. В 2009 г. законом предписывалось открывать подобные порталы в федеральных штатах и отдельных городах. В настоящее время Портал транспарентности ежемесячно посещает более девятисот тысяч уникальных пользователей [10]. В сентябре 2011 г. Здесь был принят закон, который институционализировал Национальный план действий по формированию открытого правительства в стране, Межминистерский комитет по открытому правительству и Исполнительную группу этого комитета. Координирует эту работу Генеральный контроллер федерации. В результате в Бразилии было принято несколько законов, регулирующих доступ к информации (2011), свободу информации (2012), создан портал открытых данных (2012). Вместе с тем отмечается слабая роль гражданских ассоциаций в этом движении за открытое правительство. В ЮАР с 2012 г. в рамках национального плана развития до 2030 ставятся цели использовать движение за открытое правительство для того, чтобы повысить государственное единство посредством повышения качества публичных услуг, безопасности сообществ, эффективного управления государственными ресурсами и роста подотчетности. В 2015 г. Комитет по управлению развитием открытого правительства в ЮАР принял специальную декларацию “ Открытое правительство для выполнения задачи 2030 устойчивого развития». T Соответственно план ориентирован на борьбу с коррупцией и развитие способностей к интегрированной системе управления, развитие механизмов разумного вовлечения граждан в процесс оказания публичных услуг и в принятие политических решений, усиление подотчетности государственных служащих перед гражданами и сообществами.

1. Работа выполнена по гранту РГНФ № 14-03-00816 «Управляемость и конкурентоспособность в условиях неопределенности: сравнительный анализ стран БРИКС». [↑](#footnote-ref-1)